

# Continuidades, rupturas e lições: quatro experiências BNDES de cenários para planejamento estratégico

*Lavinia Barros de Castro (BNDES)*

## 1. Introdução

Técnicas de cenários para Planejamento Estratégico partem do princípio de que o futuro é uma condição no tempo que é, por definição, “diferente do que hoje existe”. Quando dizemos “no futuro”, conjecturamos algo distinto da realidade atual. Esta concepção é, porém, construída, a partir do que agora conhecemos e especulamos: fatos, tendências e incertezas. Ao mesmo tempo em que partem das condições presentes, cenários nos permitem sair da camisa de força do pensamento convencional. “O que irá de fato ocorrer é o longo prazo. Futuro e longo prazo não são o mesmo. Trata-se de refletir sobre o que pode – e não o que vai acontecer” (RAMIREZ, 2014).

Não existe a pretensão de predizer o porvir – o que seria tarefa inócua. O benefício potencial dos cenários está em criar, com imaginação, situações limites, a fim de promover uma reflexão estratégica que abra o leque de alternativas para a instituição. O que faríamos em cada um desses ambientes? Qual será nossa inserção no ambiente de negócios? Quais os nossos potenciais competidores? Que futuros devemos evitar? Quais as fontes de crescimento da firma/instituição? Quais recursos (humanos, tecnológicos e financeiros) necessitaremos desenvolver para melhor nos adaptarmos em cada contexto? Cenários não são, portanto, um fim em si mesmo, são o “início e não o ponto final da discussão estratégica ... são usados para a intervenção, não são a intervenção em si”.<sup>1</sup>

1 De acordo com Selin, C. (2014), o propósito da intervenção deve ser definido pelo “cliente”, em geral, a alta administração da instituição.

Em suas diferentes metodologias, cenários oferecem um conjunto de técnicas úteis para discutir a consistência de tendências e incertezas que hoje se vislumbram, admitindo que a intuição solitária possa ser falha.<sup>2</sup> Em particular, cenários são úteis para conjecturar sobre possíveis rupturas e quebras de padrão. Eles retiram os tomadores de decisão de suas zonas de conforto, de suas rotinas, a fim de preparar a instituição para situações distintas das que hoje imperam. Permitem tanto a ação preventiva, para evitar ou atenuar futuros indesejáveis, quanto a ação proativa, aquela que contribui para a realização do futuro almejado.

Este artigo busca resgatar e discutir as experiências no uso de cenários do BNDES. Ao longo de sua história recente, o Banco utilizou técnicas de construção de cenários em quatro ocasiões: 1984, 1987, 2007 e 2012 (considerando as datas de início dos processos de planejamento). Assim, após uma breve apresentação da instituição, o artigo discute, de forma sucinta, as teorias e metodologias que inspiram os processos de cenários para Planejamento Estratégico, nas quatro experiências. Na sequência, discute-se o contexto macroeconômico e institucional em que foram criados e os cenários em si. Por fim, as conclusões pretendem sintetizar, continuidades, rupturas e aprendizados. Pretende-se não apenas compartilhar a experiência do BNDES, mas através dela defender a validade do exercício para os integrantes do Sistema Nacional de Fomento.

## **2. Apresentação breve do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)**

A história do BNDES coincide, em grande medida, com a história contemporânea do país. Criada em 1952, a instituição concentrou seus primeiros esforços em ferrovias e hidrelétricas, acompanhando o processo de rápida urbanização e industrialização que o Brasil experimentava. Importante já ao tempo do Plano de Metas para o desafio dos “50 anos em 5”, o Banco se tornaria absolutamente decisivo na década de 1970, quando coube não apenas

2 É comum o excesso de confiança na capacidade do julgamento pela experiência prévia ou pela intuição. Essa atitude, porém, muitas vezes pode levar à percepção viesada da realidade e, sobretudo, das mudanças que estão por vir. O pensamento intuitivo frequentemente reflete o aprendizado tácito, construído a partir de regularidades do ambiente, ainda que isto não seja evidente para quem o formula. Neste sentido, o julgamento intuitivo, como arma estratégica, funciona melhor quando a previsibilidade do ambiente é alta (baixa incerteza) e/ou quando existe a oportunidade do aprendizado, a partir de regularidades do ambiente (KAHNEMAN, D. e KLEIN, G., 2009).

financiar os grandes projetos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), como participar da concepção e execução daquele plano.

Nos anos 1980, com o objetivo de expandir suas atividades ao campo “social”, foi incluído um “s” em seu nome, passando a se denominar BNDES. Em 1990, sediou o comando do Programa Nacional para a Desestatização (junto ao Conselho de Privatização). Com o advento do Plano Real (e frente ao desequilíbrio crescente da balança comercial), assumiu diversas iniciativas voltadas para o esforço das exportações brasileiras.<sup>3</sup>

A partir da segunda metade dos anos 2000, o BNDES passou a concentrar esforços em projetos de infraestrutura, ao mesmo tempo em que expandia desembolsos, em termos absolutos, para a indústria e ampliava a participação dos desembolsos para micro, pequenas e médias empresas, através do “Cartão BNDES”. Com o agravamento da crise internacional, coube ao Banco fazer importante contribuição anticíclica, viabilizada através de empréstimos do Tesouro Nacional. De fato, entre 2006 e 2010, os desembolsos do BNDES aumentaram 149%, em termos reais, com crescimento de 152% de seus financiamentos à infraestrutura. Esta expansão resultou em um aumento da taxa de investimento de 16% para 21% do PIB (que, por sua vez, cresceu a uma taxa média de 4,4% ao ano).<sup>4</sup> Os temas inovação, socioambiental e desenvolvimento regional se tornaram “transversais”, isto é, devem ser considerados na análise de todos os projetos do Banco.

Atualmente, o Banco possui por missão “promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais”. A instituição tem por visão: “ser o banco do desenvolvimento do Brasil, instituição de excelência, inovadora e proativa ante os desafios de nossa sociedade”, cultivando os valores do “compromisso com o desenvolvimento, espírito público e excelência ética” (BNDES, 2015c).<sup>5</sup>

3 Ver Colli, Bernard e Castro, 1998. p. 382.

4 Em contraste, entre 2010 e 2014, os desembolsos do BNDES não cresceram. Em 2014, ficaram 12 pontos percentuais, em termos reais, abaixo do nível de 2010. Nesse período, a taxa de investimento recuou e o PIB cresceu 1,6% ao ano (BNDES, 2015b).

5 Trata-se de uma empresa pública federal, subordinada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Entretanto, como banco público com carteira de valores mobiliários, o Banco presta contas a diversas instâncias de governo: Ministério da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão, Banco Central, Comissão de Valores Mobiliários, Congresso Nacional, Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União, além de ser submetido à Auditoria Interna, Auditoria Externa e a seu Conselho de Administração.

Seu principal instrumento é o financiamento, seja ele direto ou indireto (através de agentes financeiros). O Banco também realiza, desde os anos 1970, operações de fomento ao mercado de capitais, através de subscrições de ações, debêntures e outros valores mobiliários, incluindo a estruturação de fundos de *private equity* ou de capital semente. Adicionalmente, administra fundos públicos e realiza operações com recursos não reembolsáveis, como é o caso de operações sociais ou de apoio ao Patrimônio Histórico. Contribui ainda para a estruturação de projetos, através do apoio de concessões públicas e parcerias público-privadas, participando desde a contratação de estudos até a efetiva licitação pública e outorga à iniciativa privada. Por fim, o Banco se propõe a gerar conhecimento, a partir de análises setoriais, macroeconômicas e financeiras e da contratação de estudos. Suas principais fontes de financiamento são: Fundo de Amparo ao Trabalhador, Empréstimos do Tesouro Nacional, captações externas e internas, além do retorno de suas próprias operações.

### 3. Cenários e planejamento estratégico – origens e teorias que inspiraram os cenários BNDES

Historicamente, o uso de técnicas prospectivas de planejamento, entre as quais estão os cenários, surgiu no contexto da Segunda Guerra Mundial, entre militares, associadas a estratégias bélicas. A Corporação Rand é apontada como uma das pioneiras no uso de cenários, principalmente a partir dos escritos de Herman Kahn, financiados pelo governo americano. Com o objetivo de discutir estratégias para o sistema de defesa dos EUA, Kahn defendia a necessidade de “pensar o impensável”.<sup>6</sup> Dentre seus trabalhos está o clássico estudo, realizado em parceria com Anthony Wiener (KAHN e WIENER, 1967), no Instituto Hudson, onde defendem a importância de induzir os gestores no “mergulho no mundo desconhecido e em rápida mudança do presente e do futuro” (*op cit*, p. 262). É relativamente comum encontrar referência a esses primeiros trabalhos sob a denominação de “escola americana”, afim de contrapô-la ao que seria a “escola francesa”, praticamente contemporânea.<sup>7</sup>

6 *Thinking about the unthinkable* é, aliás, o título do livro de Kahn (1962), sendo “o impensável” a guerra nuclear.

7 Dentre as técnicas mais comuns da escola americana estão o “método Delphi”, que pressupõe interações sucessivas entre *experts* que reveem e rediscutem seus julgamentos, após cada rodada, até um número pré-determinado de sessões; análise de sistemas (*systems analysis*) e cenários probabilísticos.

Os trabalhos preliminares da “escola francesa” foram desenvolvidos por Gaston Berger e seus colegas na Datar (departamento do governo francês de planejamento territorial e regional). Escritos ainda nos anos 1960, os estudos realizados por Berger no *Centre d’Etudes Prospective*, ficaram conhecidos como *La Prospective*. Neles se enfatizava a construção de cenários normativos (desejáveis) afim de guiar escolhas de políticas públicas. Ainda na França, uma organização independente e não lucrativa foi criada, em 1967: *Comité International Futuribles* (que combinava as palavras “futuro” e “possível”), por Bertrand de Jouvenel, com a colaboração de Gaston Berger. Jouvenel defendia que embora fosse impossível fazer uma análise científica para prever o futuro, era possível construir métodos rigorosos e complexos.<sup>8</sup> Destacam-se as contribuições de Michael Godet, que tiveram importante influência sobre os “cenários BNDES” construídos nos anos 1980.

Ao longo dos anos 1970, a aplicação de cenários em ambientes corporativos ganhou força. Isto se deveu, em grande medida, aos trabalhos realizados por Pierre Wack, um executivo da Shell, que se tornaria o pai da “escola intuitiva-lógica” (*Intuitive Logics School*). No início dos anos 1970, embora muitos analistas da Dutch/Shell trabalhassem com a ideia remota de preços mais elevados do óleo, a visão consolidada era de que um choque do petróleo era evento bastante improvável. Wack e sua equipe construíram diversos cenários e, analisando sua consistência, demonstraram que, ao contrário do que se imaginava, a não ocorrência de um choque exigiria condições tão especiais de oferta e demanda por óleo, simultaneamente, que se tratava de um cenário simplesmente impossível de ocorrer. Parafraseando Handt, Wack declarou aos gerentes: “preparem-se, o impossível vai ocorrer!” (WACK, 1985a). Isto permitiu à companhia europeia (grupo Royal Dutch/Shell) antecipar e se preparar para a eventualidade de um choque do petróleo, que ocorreu efetivamente poucos anos depois, em 1973 e, novamente, em 1979 – imortalizando os cenários Dutch/Shell como um caso de sucesso.<sup>9</sup> O processo de construção,

8 Jouvenel visitou a Corporação Rand, em 1965, dando origem a um célebre relatório denominado *Futuribles*, com 83 ensaios sobre “futuros” em diferentes áreas. Ver Ramirez, 2008.

9 Vale notar, porém, que um levantamento posterior sobre a experiência de 30 anos de cenários Shell, alguns gerentes questionaram a relevância dos trabalhos realizados: “*The scenario team were bright and their work was of a very high intellectual level. However neither the high level “Group scenarios” nor the country level scenarios produced with operating companies really made much difference when key decisions were being taken*”, fonte internet citado em [https://en.wikipedia.org/wiki/Scenario\\_planning](https://en.wikipedia.org/wiki/Scenario_planning), sem fonte registrada.

porém, não foi algo linear, passou por diversas fases e mudanças, como descrito nos trabalhos de Wack. Ser um processo longo, repleto de aprendizados, é uma de maiores características da construção de cenários: uma tarefa incessante, na busca por acertar um “alvo móvel” (WACK, 1985a).

Ao invés de cenários probabilísticos, Wack defendia a construção de alternativas “plausíveis” de futuro; ao invés de cenários normativos, o uso de cenários exploratórios. Variáveis qualitativas e quantitativas deveriam ser combinadas de forma a criar, “artisticamente” (em contraposição a “cientificamente”), histórias alternativas de futuro para a reflexão estratégica. Embora outros autores tenham sido também utilizados, os trabalhos de Wack influenciaram os cenários Brasil-Mundo do BNDES, nos anos 2000. A seguir exploramos a metodologia de Godet e Wack, brevemente.<sup>10</sup>

### 3.1. O método de Godet – prospectiva

Godet (1977) parte da ideia de que face à aceleração das mudanças do mundo contemporâneo, há duas atitudes possíveis para as empresas: uma adaptativa e passiva; a outra ativa e voluntária. Na atitude adaptativa, o homem busca aproveitar a melhor parte da mudança imposta, a prever o que virá para melhor se adaptar (p. 15). Já na atitude ativa, o homem reconhece que a consciência da mudança pode acelerar e orientar essa mudança e, portanto, esta não é mais imposta (p. 16). A ação humana é a causa das mudanças, mas também é, em grande medida, condicionada pela mudança: “A previsão é feita para a ação, saber para prever, a fim de poder”.<sup>11</sup> Assim, “o longo prazo passa a comandar o curto prazo, ao mesmo tempo em que o projeto explica a ação”.

A “crise da previsão” (os erros frequentes e a incapacidade de antever crises econômicas) decorre das práticas que usam hipóteses restritivas e modelos incompletos. Quando, porém, se chega ao fim do processo, hipóteses implícitas são esquecidas e o resultado do modelo se impõe como previsão única: “Assim, o mais comum, é que os modelos que se apoiam em dados quantitati-

10 Atualmente existem inúmeros trabalhos e técnicas para o desenho de cenários, devendo ser ainda mencionada, por sua importância, a escola asiática/americana (Causal Layered Analysis/Alternative Futures) que enfatiza: “arquetipos de futuros”, “análises culturais”, “futuros críticos” e “civilizações futuras”. Este artigo discute apenas sobre aquelas que tiveram influência nos métodos aplicados no BNDES.

11 No original: “La prévision est faite pour l'action, savoir pour prévoir afin de pourvoir” (BERGER, cf. [7], p.230, citado em Godet, 1977, *ibidem*). Ver também Godet, 1987.

vos do passado, incompletos e cheios de erros, são levados a uma previsão de um futuro que (na realidade) não se situa no prolongamento do passado e que é qualitativamente diferente do presente” (GODET, 1977, p. 17).

Ainda segundo este autor, entre os que trabalham com planejamento, haveria uma tendência de revelar um futuro “predeterminado e único, como o passado” (p. 18) ou, alternativamente de entender os “objetivos como previsões”. Nos dois casos seria melhor distinguir o “desejável do realizável” e não confundir “previsão e objetivo”. A proposta do autor é trabalhar, ao invés da “previsão”, com a “prospecção”. Há aqui um jogo de palavras. A “prospectiva” é uma criação do futuro, ela é uma atitude criativa em face de um futuro desejado, enquanto a palavra “previsão” é impregnada de uma falsa impressão de que é possível predizer o que ocorrerá no futuro (“a previsão tem um cheiro clássico de predição”). Para o autor, o único determinismo que se reconhece no passado são os graus de liberdade a partir dos quais o homem dispõe de suas ações passadas para agir no presente em vista de seus projetos de futuro: “O futuro é a razão de ser do presente” (GRIMALDI, cf. [22], p. 18, citado por GODET, 1977, p. 20). Para o autor, é preciso reconhecer “o desejo como força produtiva do futuro” e, assim, “reabilitar o subjetivismo e a utopia e reconciliar imaginação poética com a razão científica” (p. 21). Entre os planejadores, todavia, haveria uma tendência a “mutilar” o pensamento: “O que propomos é um homem livre, para que ninguém exclua algo *a priori*” (p. 24). É neste sentido que a prospecção corresponde a uma “atitude criativa diante do amanhã, radicalmente diferente das atitudes adotadas classicamente em previsão” (p. 25). Isto não significa adotar uma postura não científica, ao contrário. Para o autor, “desejar privilegiar o emocional, o intuitivo, ao invés da razão, é tão absurdo quanto o inverso” (p. 22).

### 3.2. Pierre Wack – escola intuitiva

Wack defende que cenários sejam elaborados na forma de “cenários de decisão”. Isto é, a construção de cenários deve envolver gerentes e também a alta administração em um processo que pretende “estruturar as incertezas” e questionar os pressupostos de como o mundo se organiza, de forma a permitir reorganizar o modelo mental que os gestores têm da realidade. Não se trata de uma construção *ad hoc* de alternativas de futuro. Cenários devem ser

formulados a partir das questões e ansiedades que o tempo presente levanta e devem se concentrar nos temas de maior interesse para a firma/instituição: “construímos futuros a partir de um pequeno conjunto de pontos de vista, elaborados no presente, que devem ser estabelecidos no contexto da estratégia da firma” (RAMIREZ, 2014).

De acordo com Wack, cenários “lidam com dois mundos: o mundo dos fatos e o mundo das percepções”, sendo o objetivo transformar “a informação estratégica em nova percepção da realidade”. Frequentemente, admite o autor, o processo falha, mas quando funciona é uma “experiência que gera um sincero ‘Aha!’, isto ocorre quando “o microcosmo dos tomadores de decisão” é atingido, forçando-os a “reorganizar seus modelos internos de realidade”.<sup>12</sup>

Ainda segundo o autor, os cenários precisam ir além da mera quantificação de resultados possíveis de incertezas óbvias (estes são chamados “modelos de primeira geração”, associados à escola americana). A melhor técnica envolve pensar e aceitar a incerteza, tentar entendê-la e, por meio do processo de Planejamento Estratégico, criar uma transformação quase revolucionária em uma grande corporação. Neste sentido, enquanto os cenários de “primeira geração” possuem ênfase na análise probabilística de eventos (muitas vezes referidos como cenários probabilísticos), a análise defendida por Pierre Wack é definida como “escola intuitiva”.

Para Wack (1985b, p. 73) o problema das projeções (*forecasts*) não é que elas frequentemente falham, ao contrário, o problema é que muitas vezes são acuradas — é isto o que as torna tão perigosas. O problema das projeções é que elas são construídas “com base na premissa de que o amanhã será igual ao hoje”. Funciona, porque o mundo nem sempre muda, porém, mais cedo ou mais tarde a mudança virá e a previsão falhará, justamente quando era mais importante para a firma antecipar a mudança no ambiente de negócios (“*Wrong when it hurts most*”, p. 75).

Para se precaver de mudanças subidas, Wack propõe a construção de cenários a partir de “eventos predeterminados” (*predetermined events*), isto é, aqueles que já ocorreram ou que certamente irão ocorrer, mas cujas consequências ainda não estão mapeadas, e “incertezas críticas”, que determinam trajetórias

12 No original: “I have found that getting to that management “Aha!” is the real challenge of scenario analysis. It does not simply leap at you. It happens when your message reaches the microcosms of decision makers, obliges them to question their assumptions .. and leads them to change and reorganise their inner models of reality.” Pierre Wack (1985b).



distintas. Os cenários são construídos na forma de histórias (*storytelling*) de futuros que são inferidos a partir das incertezas e dos eventos predeterminados hoje vislumbrados. É crucial avaliar eventos do passado e as forças que estão condicionando o presente para então inferir distintos cenários. Estes, porém, precisam ser plausíveis e devem abranger múltiplas dimensões: geopolítica, ambiental, política, econômica, regulamentar, entre outras. Uma vez construídos os cenários, é preciso ainda fazer um teste de consistência e voltar do futuro para o presente (*back-casting*), a fim de averiguar a validade dos cenários.

Seguidores de Wack definem duas metodologias possíveis: o método indutivo e o dedutivo. No primeiro, um grupo heterogêneo de pessoas se reúne para criar histórias que são combinadas a fim de criar um cenário abrangente (verificando a consistência e a plausibilidade das histórias). Já no método dedutivo, elegem-se duas incertezas críticas, tidas como as mais relevantes para a determinação do futuro, que definem dois eixos extremos. Os eixos são então combinados, criando quatro cenários. Enfatiza-se a necessidade de consultar “pessoas extraordinárias” (*remarkable people*), isto é, que sejam capazes de pensar de forma não convencional, admitindo que estas, em geral, não estão dentro da firma. Em ambos os métodos, aconselha-se que sejam incluídos consultores e *experts* externos à instituição.

#### 4. Os cenários 1984 e 1987

Ao final da década de 1970 e início dos anos 80, a economia brasileira sofreu dois choques externos: a duplicação dos preços do petróleo e a forte elevação das taxas de juros internacionais. Mas, ao contrário do que ocorrera após o primeiro choque do petróleo (com o ingresso dos petrodólares no país), ao segundo se sucedeu uma situação de escassez de financiamento externo, que se tornou aguda, após a moratória do México, em 1982. O Brasil, que até então crescia a taxas históricas a 7,0%, foi jogado na chamada “crise da dívida”, crescendo -0,3% no período 1981-84, com inflação média anual de 150,3%, aferida pelo IGP (GIAMBIAGI *et al.*, 2011).

A mudança de contexto externo provocou uma guinada na forma de condução da política econômica. Duas convenções, que até então guiavam a gestão macroeconômica se romperam: 1) a “convenção do crescimento”, segundo a

qual o Brasil era um país que crescia (estava fadado não apenas a crescer, mas a fazê-lo em elevadas taxas); e 2) a “convenção da estabilidade garantida”, isto é, a crença de que a inflação era indolor, posto que o país tinha desenvolvido um amplo sistema de indexação (CASTRO, 2012). Levados pela total perda de confiança no tipo de gerenciamento de curto prazo que havia sido praticado até o final dos anos 1970, o então Ministro da Fazenda, Delfim Netto, aproximou-se do FMI e iniciou uma política ortodoxa, com política monetária contracionista, cortes fiscais e contenção salarial (embora tentasse proteger em sua política salarial os que ganhavam menos).<sup>13</sup> Era preciso “arrumar a casa”, para voltar a crescer.<sup>14</sup>

Sem um projeto claro de desenvolvimento, com corte de recursos e diante de uma agenda de governo dominada pelo contexto macroeconômico de combate à inflação e ajuste externo, o que poderia o BNDES fazer? Sua opção foi voltar-se para si mesmo, de forma que o processo de Planejamento do Banco explicitou: “... um objetivo bem específico: nada de planejar o Brasil, e sim o Banco” (MOURÃO, *idem*, p. 7). O diagnóstico era que, para ser efetivo, o planejamento teria de ser participativo e democrático (sendo o lema “planeja quem executa”). Godet teria sido a inspiração para se iniciar os trabalhos de cenários do Banco em meados dos anos 1980 (*ibidem*, p. 8), imputando o método “prospectivo”.

Desta forma, em meados dos anos 1980, iniciou-se uma metodologia em quatro etapas: 1) delimitação dos subsistemas (internacional, político, macroeconômico, produtivo e social); 2) análise retrospectiva, 3) definição das estratégias dos atores, 4) construção dos cenários, escolhendo então o mais provável. Foram visitadas algumas empresas multinacionais instaladas no Brasil que utilizavam cenários em seu planejamento, ao mesmo tempo em que se criaram grupos de estudo para discussão interna e com interlocutores externos.<sup>15</sup>

13 Embora as negociações tenham começado bem antes, o processo de acordo com o FMI foi bastante longo e, apenas em 6 de janeiro de 1983, o governo brasileiro submeteu a primeira carta de intenções ao FMI. Nos 24 meses subsequentes, sete cartas de intenções foram examinadas pela direção do Fundo, até se chegar ao formato final. Quanto à política salarial, foi alterada em 1980 e, novamente, em 1983. Ver Carneiro e Modiano, 1990.

14 Até então, os membros do gabinete que haviam tentado segurar o crescimento industrial, por exemplo, em 1955, 1958, 1967 (CAMPOS), 1970 (SIMONSEN) tinham sido “ejetados” do poder (CASTRO, 2012).

15 Ver Castro, 2014.

Iniciou-se assim um processo de mobilizar todo o corpo de técnicos e executivos, a fim de identificar os pontos “fortes e fracos do Sistema”, ao mesmo tempo em que um grupo selecionado fazia os diagnósticos de “ameaças e oportunidades” para a instituição (diagnóstico de ambiente externo). Foram desenhados, inicialmente, quatro cenários possíveis, reduzindo depois o escopo para dois cenários: “Cenário de Ajustamento” e “Cenário de Retomada”. Os cenários eram não probabilísticos (“não se construíram modelos econométricos”), com parâmetros futuros baseados em estudos recentes e consultas a especialistas, considerados viáveis e coerentes: “... (os parâmetros futuros) são apenas para concretizar a avaliação quantitativa e, sobretudo, para permitir o teste de coerência das hipóteses. Assim, os cenários não devem ser tomados como metas e os seus números como resultados exatos previstos” (BNDES, 1984a, p. 1 e 2). Os subsistemas trabalhados foram: Internacional, Político, Macroeconômico, Produtivo e Social.

O “Ajustamento” pressupunha que não haveria mudança no comportamento dos credores externos em relação à dívida brasileira nem na política interna de ajustamento da economia. Em consequência, seria mantida a política restritiva ao crédito, à expansão monetária, ao investimento público, bem como à política salarial contracionista. A condução da política econômica seria feita de acordo com “a visão ortodoxa, em grande parte condicionada a isto pela renegociação da dívida e a inflexibilidade dos credores” (p. 3). O cenário internacional se manteria favorável à expansão das exportações brasileiras, porém o crescimento das exportações de manufaturados seria menor do que “o observado em outras épocas, alcançando em média 5,2% a.a.”. O coeficiente de importações seria elevado, puxado pelo consumo de combustíveis. Haveria saldos comerciais significativos porque “... mesmo aceitando-se uma política flexível para as importações, os investimentos em substituição realizados na década passada, aliados ao esforço recente, vieram a dar seus frutos neste período”. O crescimento médio no período 1984-90 seria de 4,5%. O crescimento previsto seria insuficiente para absorver a mão de obra que chega ao mercado de trabalho, levando ao “inchamento do mercado informal” (p. 5). A deterioração das condições de vida (aliada à contenção de gastos públicos) levaria a um agravamento em relação ao quadro vivido em 1984, “... com consequências previsíveis de aumento de tensões sociais e elevada possibilidade de ruptura no campo político”.

Já no cenário alternativo, “Retomada”, o governo que se iniciaria em 1985 colocaria como prioridade o desenvolvimento econômico e social, retomando o investimento público e incentivando o privado, reduzindo a rigidez da política creditícia e monetária, e política salarial mais favorável, estimulando o consumo e reativando o mercado interno. Isto seria possível em um cenário onde credores externos concordam em renegociar a dívida em condições mais favoráveis: “... redução de juros, carência adequada e longos prazos de amortização”. O cenário internacional é o mesmo do anterior. A economia cresceria a uma taxa média de 7,0% ao ano, sem um crescimento significativo do coeficiente de importações. “Isto porque, uma das premissas básicas desse cenário é a adoção de uma política industrial e tecnológica ativa, que mantenha os ganhos decorrentes do processo de substituição de importação...”. Controles de importação seriam continuados e as hipóteses relativas às importações de petróleo eram semelhantes à do cenário “Ajustamento”, mas com maior crescimento da produção interna. Além de empregar todo o novo contingente que chegaria ao mercado de trabalho, haveria reabsorção de pessoas que perderam seus empregos e ingressaram no mercado informal (p. 8).

Como tais cenários foram usados pelo Planejamento? O documento Plano Estratégico do Sistema BNDES: triênio 1985/1987 (BNDES, 1984c) começa por discutir as mudanças estruturais visíveis em curso na economia brasileira: forte redução dos coeficientes de importação, queda nos dispêndios de divisas em petróleo e seus derivados, e crescimento das exportações, a partir de 1983. Os fatores negativos estariam na queda da Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF) e na inflação, que havia “mudado de patamar”, impulsionada pela maxidesvalorização do câmbio, também em 1983.

A aposta estratégica era ousada: o Brasil estaria preparado para a “Retomada”. Este diagnóstico ia de encontro a avaliação consensual de que as restrições externas se configuravam como um “obstáculo intransponível”, e que, diante de condições sociais deterioradas e da perda de dinamismo do parque industrial nacional, a economia brasileira estaria fadada ao baixo crescimento. Ao contrário: “Na análise das condições objetivas desta fase da economia brasileira, adotou-se como norma a procura de oportunidades para a superação da crise” (*idem*). Seguindo as premissas de Godet, recusou-se o uso de modelos econométricos, em prol de uma visão “prospectiva” na direção de um futuro desejável, considerado plausível.

Em ambos os cenários, aposta-se numa melhora da balança comercial, induzida pela substituição de importações realizada na década anterior, e pela retomada do crescimento do comércio mundial. A similaridade da tese acima com as ideias defendidas no livro “Economia Brasileira em Marcha Forçada” (CASTRO e SOUZA, 1985) não é mera coincidência, já que Castro foi contratado como consultor da equipe de cenários no período e convidou Francisco Eduardo Pires de Souza para trabalhar na equipe. Para esses autores, o II PND havia provocado uma mudança estrutural na matriz energética e produtiva da economia, de forma a preparar o país para a retomada do crescimento. Um leitor atento ao debate sobre a economia brasileira dos anos 1980 poderá igualmente notar nos documentos a influência de teses inercialistas da inflação. Apesar da aposta de que a inflação cairia, “pela redução dos custos unitários e pelos ganhos de produtividade esperados”, defendia-se ser a inflação brasileira menos nociva, tendo o Brasil aprendido, em grande medida, a conviver com ela.<sup>16</sup> Assim, e a despeito da inflação e das projeções pessimistas acerca do PIB potencial, a recuperação da economia poderia ser efetivada, permitindo a melhoria das condições de vida da população (BNDES, 1984a, p. 21). No que se refere à situação social, o documento do Planejamento (BNDES, 1984c) destacava a geração de emprego e a má situação da saúde e da educação, alertando para a necessidade de políticas. Esta explicitação de questões sociais reflete o fato de o BNDES ter sido escolhido, no início dos anos 1980, para administrar o Finsocial, além da gestão do Fundo da Marinha Mercante (FMM).<sup>17</sup> A redução da pobreza, via expansão dos serviços sociais básicos, e a ampliação da produção de alimentos são também ressaltados no documento, como estratégicos.

A partir da identificação da possibilidade da “retomada”, qual seria o papel do Banco? Reafirmam-se cinco linhas de atuação (*idem*, p. 16-17): 1) a industrialização é o motor básico do desenvolvimento (pretende-se garantir a “continuidade do processo de industrialização”); 2) o BNDES é um agente

16 “Embora se preveja uma redução da inflação, deve ser observado que a sociedade brasileira criou mecanismos adequados à convivência com o processo inflacionário. Mesmo se este se situa em patamares elevados, o país é capaz de crescer a taxas também elevadas, comportamento este considerado impensável em países desenvolvidos, mas que já se incorporou à nossa experiência histórica” (p. 24).

17 “Com isto, ampliaram-se as responsabilidades do Sistema na direção de um maior comprometimento com a questão social ..., questões pertinentes ao desenvolvimento regional e com a ampliação de uma infraestrutura social básica” (BNDES, 1984c, p. 19).

de mudanças (ressalta-se a ação inovadora do Banco em modalidades de apoio, técnicas de decisão, condições de financiamento, métodos operacionais etc. e cita-se o Funtec como o apoio ao desenvolvimento e a implantação de “projetos de tecnologia sofisticada” e dos setores de ponta, (*ibidem*, p. 18); 3) o desenvolvimento necessita de um forte empresariado nacional; 4) o crescimento industrial deve ser baseado no aproveitamento dos recursos internos e no desenvolvimento de uma tecnologia nacional; 5) o desenvolvimento deve resultar no aumento do emprego e na atenuação dos desequilíbrios regionais. Para dar conta desses desafios, porém, quais seriam os desafios em termos de recursos? O documento do Planejamento (BNDES, 1984c) concluía que seria preciso ampliar a base de recursos próprios do Sistema BNDES, de modo não só a recuperar a importância já alcançada pelo Banco no passado, como cobrir o espaço que o crédito externo, no contexto da crise da dívida latino-americana.

Em suma, o BNDES optou, na medida em que lhes permitiam seus recursos, fazer apostas estratégicas, na direção apontada pelo Cenário de Retomada, com ênfase no apoio à indústria e no desenvolvimento tecnológico, a partir do Funtec, e com discurso de comprometimento com investimentos sociais. Infelizmente, porém, os recursos financeiros se tornaram limitados para os objetivos almejados e o país se viu perdido entre planos econômicos de combate à inflação, sem sucesso. O Gráfico 1, a seguir, mostra que, no período 1984-1987, desembolsos do Banco oscilaram fortemente e se mantiveram em patamar inferior ao do final dos anos 1970.

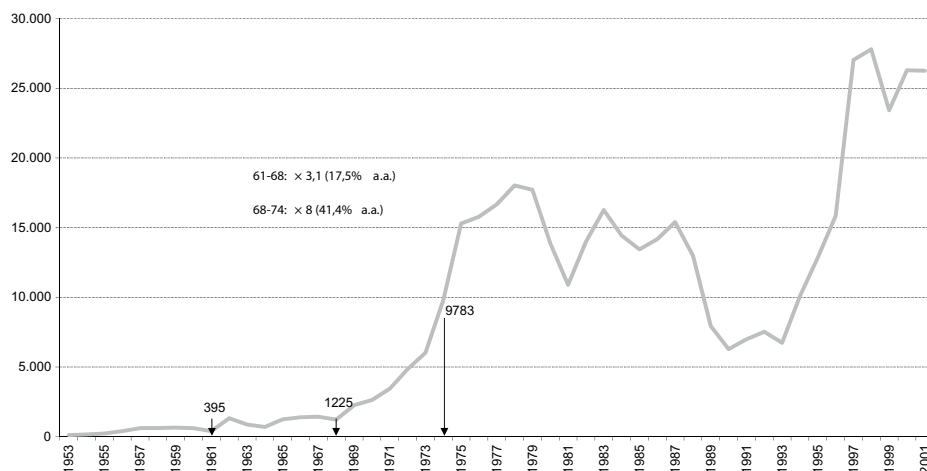
Vale ressaltar que, embora os anos 1980 sejam associados à “década perdida”, entre 1984 e 1987 o PIB brasileiro cresceu, em média, 6,1% – não muito distante do previsto nos cenários, portanto. A inflação, porém, absolutamente não se comportou como o previsto, manteve-se no patamar de 200% entre 1984 e 1985, caindo drasticamente no Plano Cruzado, em 1986, e voltando a se acelerar, atingindo 416%, em 1987.

#### 4.1. Cenários 1987

O Brasil vivia um período de experimentação de estratégias de estabilização heterodoxas. A incerteza predominava e as políticas industriais estavam relegadas a segundo plano. Todos os esforços se dirigiam para o combate à inflação.

## GRÁFICO 1

DESEMBOLSOS DO BNDES 1953-2001, EM R\$ MILHÕES DE 2001<sup>(1)</sup>



Fonte: BNDES, 50 Anos de Desenvolvimento

(1) Deflacionado pelo IGP-DI, segundo a cotação de dez/2001.

Neste contexto, o diagnóstico da economia brasileira era de que: 1) o ciclo de substituição de importações havia se esgotado; 2) os avanços constados na indústria mundial na microeletrônica e no desenvolvimento de sistemas automatizados definiam um novo paradigma tecnológico, implicando em crescentes custos para a autarquia brasileira, com perda de posição do país nas novas fronteiras dos fluxos de comércio mundial; 3) o Estado brasileiro se encontrava em situação financeira delicada, com forte quadro inflacionário, estando impossibilitado de impulsionar a economia através de investimentos públicos; 4) havia uma visão positiva em relação ao capital estrangeiro por sua “contribuição tecnológica, gerencial e mercadológica”; 5) o comércio internacional apresentava novas características, intensificando o comércio intrafirmas (matrizes e filiais); 6) havia maturidade da indústria nacional em termos de desenvolvimento organizacional e escalas adequadas com pauta de exportações predominantemente dominada por manufaturados.

No documento intitulado “Cenários para a economia brasileira até o ano 2000”, publicado em 1987, aparecem duas possibilidades de futuro para a economia brasileira: “Integração Competitiva” e “Fechamento” – sendo o primeiro considerado estratégico.

Na concepção do “Integração Competitiva” o país deveria, simultaneamente, alargar o mercado interno e impulsionar o volume de comércio exterior. Vislumbrava-se uma trajetória de crescente competitividade da economia brasileira e de elevação do padrão de vida da população, com modernização do aparelho de Estado e das instituições políticas. O próprio crescimento do mercado interno e a incorporação do progresso técnico permitiriam alavancar a capacidade de exportação das empresas pelo aumento da competitividade e das escalas de produção. Dada a restrição aos fluxos externos de capital, a viabilidade do cenário dependeria de um crescimento contínuo das exportações e, quanto ao setor interno, de programas de investimento que mantivessem o coeficiente de importação “aproximadamente no nível atual garantindo, assim, significativos superávits comerciais durante todo o período” (PLANO ESTRATÉGICO, 1988-90, p. 5). O cenário de “Integração Competitiva” requeria a “recuperação da poupança do setor público”, seria igualmente importante redefinir as áreas de atuação estatal, do capital privado nacional e do capital estrangeiro na economia brasileira.

Já o cenário de “Fechamento” resultava da combinação de uma situação da economia mundial deteriorada (crise financeira acompanhada de recessão ou estagnação, elevação dos juros internacionais e medidas protecionistas nos países desenvolvidos) com um quadro político interno “desfavorável à modernização institucional e à execução de políticas econômicas consistentes e voltadas para a sustentação do crescimento nos padrões de integração e competitividade exigidos pelo novo ciclo” (p. 6). A política econômica interna, nestas circunstâncias, poderia assumir um caráter defensivo.

O cenário considerado estratégico foi o da “Integração Competitiva”. O Plano Estratégico 1988-1990 orientava suas atividades para os seguintes objetivos (p. 9): 1) novo estilo de crescimento voltado simultaneamente para a integração competitiva do Brasil na economia mundial e para a integração de toda a nação, com redução da pobreza absoluta e das desigualdades regionais e de renda; 2) recuperação da taxa de investimento, compatível com a expansão do mercado interno e a manutenção da capacidade de exportação; 3) superação dos pontos de estrangulamento na infraestrutura de energia e de transportes; 4) participação do setor privado em investimentos, antes sob a égide do Estado; 5) fortalecimento financeiro e patrimonial do Sistema BNDES, buscando adequação das fontes e novas formas de aplicação de maior retorno;



6) maior integração do Sistema BNDES com organismos e instituições da sociedade e órgãos do governo; 7) racionalização organizacional e dos fluxos operacionais do Sistema BNDES no curto prazo, com reformas na política e nos sistemas de recursos humanos; e 8) modernização do Sistema BNDES a partir de uma concepção empresarial adaptada às exigências do novo estilo de crescimento.

De acordo com Mourão (1994) é importante ter claro que as ações voltadas para a “Integração Competitiva”, não eram formuladas em “contraposição à orientação histórica, originária do estruturalismo cepalino” do Banco. Tratava-se de uma visão pragmática: “... alcançar um crescimento econômico rápido, com as melhorias de produtividade que o país necessita para atender aos seus objetivos sociais” (p. 21). Por um lado, o Brasil já dispunha de empresários capazes de se responsabilizar por uma tarefa que o “Estado havia alegadamente assumido pela falta de capitais privados em condições de fazê-lo ...” (*idem*), por outro, reconhecia-se que as estatais, ao final dos anos 1980, se encontravam financeiramente debilitadas, após sucessivas limitações de investimento; tendo sido usadas para captar divisas, além de suas necessidades próprias; usadas como arma de conter pressão inflacionária (via congelamento de tarifas e preços públicos), e ainda para absorver mão de obra, no intuito de evitar escalonamento do desemprego. Todas essas características limitavam uma gestão moderna dessas empresas e tornava urgente uma profunda reestruturação do aparelho de Estado, o que incluía, entre outras ações, a privatização de diversas empresas.

Esta visão ganhou grande repercussão externa: “Houve apresentação de trabalhos e participação em seminários, congressos e diversos eventos sobre política industrial e o futuro do país no Brasil e no exterior, reuniões com órgãos de governo e elaboração de propostas de política industrial ... A Integração Competitiva passou a ser uma marca do Sistema BNDES” (*ibidem*).

Em 1990, com a posse do Presidente Fernando Collor de Mello, a equipe de planejamento foi dispersada, tendo sido descontinuados o Planejamento Estratégico e o trabalho de cenários. Como é de notório saber, em 1990, o BNDES passou a sediar o comando do Programa Nacional para a Desestatização (junto ao Conselho de Privatização). Após diversos anos de elevada inflação e crise do Estado, influenciados pelas ideias provenientes do Consenso de Washington (1989), houve uma guinada na orientação do modelo de

desenvolvimento nacional. De fato, a partir do Governo do Presidente Collor de Mello, o BNDES se tornou o “Banco da Privatização” e o país iniciou um processo de abertura comercial gradual. Em um período de menos de três anos foram privatizadas 14 empresas em leilões públicos, todas elas estatais federais. As privatizações se concentram nos setores de siderurgia, petroquímica e em menor montante, fertilizantes. Também data de 1990 o início do apoio às exportações pelo Banco, através do Finamex, embora o apoio tenha se tornado substantivo apenas após 1997, com o início das operações da Embraer.

## 5. Cenários 2007 e 2012

Em 2007, o contexto vivido pelo Brasil era absolutamente distinto do existente na década de 1980. Em primeiro lugar, o país, após ter vencido a batalha da inflação e, passada a crise de confiança do início do governo Lula, havia guinado para um novo “modelo de crescimento”. Este se baseava em um tripé: intensificação das políticas de transferência de renda; expansão do consumo de massas, através do aumento do salário mínimo e políticas creditícias; e elevação dos investimentos, puxados pelo setor público (BARBOSA e SOUZA, 2010).

O cenário internacional também era muito distinto. Já era evidente o papel da China como um grande *player* internacional, com suas consequências sobre preços de *commodities*, fluxos comerciais e consequências ainda não claras sobre a indústria brasileira. Adicionalmente, o país descobriu reservas do pré-sal – o que colocava uma série de dilemas para o governo a fim de evitar a “maldição do óleo”. Para culminar, em julho daquele ano começaria a maior crise financeira internacional desde 1929, embora suas consequências só tenham se tornado evidentes para o país a partir da quebra do *Lehman Brothers*, em setembro de 2008.

A história do BNDES também iria mudar. Até 2007, o Banco vivia uma escassez de recursos – a partir da crise, receberia uma série de empréstimos do Tesouro Nacional, que mudariam seu patamar de atuação na economia. Internamente, o Banco crescera também em número de funcionários, passara por uma renovação de pessoal, iniciara um processo de internacionalização (abrindo escritórios no Uruguai, subsidiária em Londres e, posteriormente, escritório na África do Sul) e foram criadas novas áreas. Neste contexto, a alta administração decidiu iniciar um ambicioso processo de planejamento, que

começava pela construção de cenários, explorados em dois níveis: “Cenários ambiente mundo-Brasil (CAMB) – cenários de referência”; e “Cenários ambiente BNDES (CAB) – cenários focados”. Diferentemente dos cenários dos anos 1980, o horizonte de tempo era bem maior: 15 anos e, assim como antes, pretendia abordar diversas dimensões: política, econômica, social, tecnológica e ambiental. O objetivo era triplo: 1) alimentar a revisão da “missão” e da “visão” do Banco; 2) servir de base para os cenários focados no BNDES (CABs), que seriam utilizados para identificar ameaças e oportunidades para o Banco; e, a partir dessas, 3) subsidiar discussões para as orientações estratégicas para o período 2009-2014. As orientações contribuíram, por sua vez, para o planejamento de cada uma das áreas do Banco (Ver BNDES, 2008a e 2008b). Em 2012, iniciou-se uma nova rodada de planejamento, a partir da revisão do CAMB, que foi descontinuada em 2013 e concluída em 2014. Em ambos os períodos, complementavam os cenários de longo prazo, os de médio prazo, em número reduzido (geralmente dois, mas podendo ser único em tempos de menor incerteza) com horizonte de cinco anos na experiência de 2007, reduzido para três em 2012. Por fim, existem ainda as projeções macroeconômicas (únicas), utilizadas pelas áreas operacionais para avaliação de projetos, validadas mensalmente no Comitê de Orçamento.

Em ambos os processos (2007 e 2012), o consultor externo para construção dos cenários de longo prazo foi o Professor Francisco Lima Cruz Teixeira, da Universidade da Bahia, UFBA.<sup>18</sup> A metodologia CAMB foi inspirada (embora não apenas) nos cenários de Pierre Wack. Partiu-se dos “sinais do presente” buscando ressaltar os “fatos predeterminados” (chamados de “tendências invariantes”) e as “incertezas críticas”, aquelas que desenham mais de um resultado possível. Foram então escolhidas as mais cruciais incertezas, denominadas “força motriz”, uma para o mundo e outra para o Brasil. Estas foram combinadas criando quatro cenários Mundo-Brasil. Iniciou-se então a “identificação de variáveis descritoras”, organizada em blocos temáticos, sendo a ênfase qualitativa. (Ver RAMALHO, CAFÉ e COSTA, 2010).

18 Em 2007, a construção dos cenários envolveu basicamente funcionários da casa. Em 2012, além dos funcionários, contribuíram assessores externos (trabalhando à época no BNDES: professores Francisco Eduardo Pires de Souza, Jorge Arbache e Ernesto Lozardo) e colaboradores do Senai (Luiz Caruso e Marcelo Pio). Paralelamente, ainda em 2012, o BNDES patrocinou um seminário internacional, no contexto dos eventos comemorativos dos 60 anos, sobre o tema “Para que Mundo o Brasil Deve se Preparar? Os próximos 10 anos em debate”.

Na experiência de 2012, porém, adicionaram-se alguns elementos. Inicialmente, criou-se um grupo de trabalho que passou a discutir grandes temas mundo e Brasil e definiram as forças motrizes. Posteriormente, em 2014, foram consultados especialistas do Banco para desenvolver aspectos específicos. No caso das tendências tecnológicas, em particular, solicitou-se aos participantes do Comitê de Assuntos Setoriais (que reúne especialistas setoriais do Banco) que descrevessem futuros alternativos tecnológicos, a partir de um pequeno conjunto de variáveis macroeconômicas. Assim, a metodologia adotada na segunda rodada de Cenários Mundo-Brasil combinou técnicas “dedutivas” com “indutivas”, mencionadas ao final da Seção 2. Adicionalmente, para as variáveis econômicas, foi utilizado um modelo de consistência macroeconômica.<sup>19</sup>

Por ocasião da revisão dos cenários, em 2012, o cenário externo era bastante nebuloso, devido ao agravamento da crise do euro e às dificuldades de recuperação dos EUA, a despeito dos baixos juros mantidos pelo FED, em sucessivos afrouxamentos monetários. Neste ambiente, movimentos de esquerda passaram a eclodir no mundo todo: Primavera Árabe, *Occupy Wall Street*, *Indignados*, Primavera Chilena (mais adiante, também no Brasil, a partir de 2013), ao mesmo tempo em que movimentos mais conservadores também ganhavam força. Paralelamente, novas tecnologias como impressão em 3D, descobertas de fontes de energia (Shale Oil/Gas e energias limpas) e avanços na robótica (apenas para destacar as mais evidentes) traziam à tona discussões sobre uma nova geografia da produção e da inovação. A questão da sustentabilidade socioambiental ganhava força nas agendas internacionais, com o agravamento de questões climáticas.

No Brasil, se tornou evidente a perda de competitividade da indústria brasileira, em virtude de taxas de câmbio apreciadas por longos períodos, somadas aos elevados custos de produção e aos baixos ganhos de produtividade (estes agravado pela perspectiva de uma população com envelhecimento acelerado).

19 Este modelo é dividido em quatro blocos: i) simulação de trajetórias individuais de cada componente do PIB pela ótica da oferta (indústria de transformação, indústria extrativa, construção civil, produção e distribuição de eletricidade, gás e água, agropecuária, serviços), ii) simulação de evolução de variáveis de mercado no curto prazo (juros, câmbio e índices de inflação, entre outras), iii) evolução de contas externas, levando em consideração elasticidades, evolução de taxas de câmbio e de juros, prêmios de risco, comércio mundial, PIB mundial, PIB brasileiro etc., iii) simulação de índices de inflação e iv) simulação de dívida pública. No modelo, as variáveis são determinadas simultaneamente, respeitando identidades contábeis, relações de longo prazo e mantendo a coerência com a descrição do cenário desenhado, qualitativamente.

Ao mesmo tempo, haviam sinais do presente bastante positivos: continuidade no processo de redução das desigualdades, queda da pobreza (sobretudo a pobreza extrema), inclusão, crescimento da relação crédito/PIB e amadurecimento da democracia.

### 5.1. Cenários 2007 e 2012

Em 2007, para compor os cenários de referência mundo (CAMB), a força motriz identificada foi: “O contexto geopolítico internacional”. Esta se desdobrava em dois cenários antagônicos: “hegemonia negociada” e “multipolaridade conflituosa”. Para o cenário nacional, em contrapartida, a força motriz escolhida foi: “o contexto político-econômico nacional, a capacidade de o Estado se organizar”. Os dois cenários Brasil foram então denominados “convergência de interesses” e “incapacidade de resolução de conflitos”. Combinados os eixos, resultavam quatro cenários “BNDES 2022”, cujos nomes faziam alusão a filmes. As principais características dos cenários de 2007 encontram-se resumidas na Figura 1.

Já na versão iniciada em 2012, ao invés de filmes, os nomes dos quatro cenários remetem a músicas brasileiras.<sup>20</sup> O diagnóstico das forças motrizes foi, a rigor, semelhante ao realizado no primeiro ciclo. Para o cenário internacional, residiria também na geopolítica: “Liderança Compartilhada” *versus* “Multipolaridade Conflituosa”. No âmbito nacional, a força motriz encontrar-se-ia no plano político e na capacidade de implementar um projeto de desenvolvimento. O primeiro cenário, “Desenvolvimento Pactuado”, guarda semelhanças com o anterior (“Convergência de Interesses”), na concepção de ter um projeto de desenvolvimento e ter capacidade política de implementá-lo. O cenário alternativo. “Dependência e Fragmentação Política”, é, porém, um pouco distinto do formulado em 2007 (“Incapacidade de Resolução de Conflitos”).

De fato, na versão de 2012, no cenário nacional adverso, prevalece uma atuação do governo meramente reativa às demandas políticas internas, com

20 No primeiro extremo, que combinam cenários positivos mundo-brasil temos: “Melhor é Impossível”, em 2007, que corresponde ao “Sonho Meu”, em 2012. No quadrante oposto (mundo e brasil em situações adversas) temos: “Todo Mundo em Pânico” (2007) e “Mundo é um Moinho” (2012). No caso intermediário em que o país está num cenário negativo, mas o mundo está no cenário positivo: “Nau dos insensatos” e “Deixa a Vida me Levar”, respectivamente. Quando o mundo está em conflitos, mas o Brasil tem um projeto claro de desenvolvimento e capacidade política de implementá-lo temos: “Noviça Rebelde” (2007) e “Apesar de Você” (2012).

**FIGURA 1**

CENÁRIOS MUNDO BRASIL 2007-2022

MUNDO		BRASIL	
Hegemonia negociada	Multipolaridade conflituosa	Convergência de interesses	Incapacidade de resolução de conflitos
Negociações entre EUA, China, União Europeia e Japão visando equilibrar relações, com integração dos Brics no processo decisório internacional	Conflitos em torno da hegemonia, gerando uma multipolaridade conflituosa	Novos grupos de interesses são incorporados na elite decisória brasileira	Não há coesão político-social em torno de projeto nacional de desenvolvimento, representação de interesses fragmentada e pontual
Fortalecimento do papel das instâncias multilaterais de soluções de controvérsias (OMC, ONU)	Conflitos étnicos e regionais provocando insegurança diplomática e militar	Avança-se na direção da implementação de uma estratégia-país de desenvolvimento	Políticas públicas erráticas e obstáculos institucionais ao desenvolvimento permanecem
Regulações negociadas		Crescimento sustentado, economia diversificada, inclusiva e com capacidade competitiva internacional	Crescimento baixo e volátil, desenvolvimento excludente
Desenvolvimento e aplicação de mecanismos para regular mercados financeiros e combater volatilidades	Regulações inconsistentes e prevalência do unilateralismo nas ações econômicas e dos mercados financeiros	Os resultados do investimento em C&T e educação dão frutos, o país avança e se destaca entre os países em desenvolvimento nos rankings internacionais	Os resultados do investimento em C&T avançam pouco
Sucesso na mitigação dos danos ambientais das mudanças climáticas	Mudança climática negativa e com relevante expressão socioeconômica	A ampliação de infraestruturas é bem-sucedida, em particular, amplia-se a oferta de energia	Capacidade de investimento público limitada
Crescimento sustentável e acesso assegurado aos mercados	Crescimento baixo e volátil	Assegura-se a segurança cidadã. O Brasil se destaca como referência na efetividade de ações associadas à responsabilidade social	Insegurança cidadã. Cresce a degradação ambiental do país, em especial da Amazônia.

Fonte: Cenários BNDES, mar. 2008, p. 15-16.

inserção passiva na economia internacional, sequências de políticas *ad hoc*, muitas vezes sobrepostas e contraditórias entre si. Caracteriza o cenário forte instabilidade política, descrédito nas formas tradicionais de representação política (partidos e sindicatos), conflito entre poderes e judicialização das relações sociais. Neste contexto, há incapacidade de fazer política industrial e de

inovação, pouco avanço na qualidade da educação, a despeito de avanços em alguns indicadores, e volatilidade de indicadores econômicos. Esta versão dos cenários, que ainda não dispunha de quantificação detalhada, foi apresentada, ainda em dezembro de 2012, para o corpo funcional da casa<sup>21</sup>.

A grande diferença entre as versões iniciadas, respectivamente, em 2007 e em 2012 está no nível de detalhamento dos cenários. Enquanto na primeira versão há uma breve descrição qualitativa de cada cenário e uma tabela com números das variáveis mais relevantes, a segunda versão dispunha de um modelo de consistência de mais de 200 variáveis, por cenário, que teve sua descrição qualitativa detalhada. Adicionalmente, na revisão de 2014, complementou-se o método dedutivo com o método indutivo, convidando diversas pessoas do Banco a fazer contribuições pontuais (incorporadas no documento final) para temas como política, meio-ambiente, educação e inovação. Em particular, no caso das tendências tecnológicas, uma consulta foi feita ao Comitê de Assuntos Setoriais, como já explicitado.

Em ambas as experiências, a partir dos cenários, foram construídas matrizes SWOT, que combinavam “forças e fraquezas” com “oportunidades e ameaças”, em cada cenário CAMB. Em 2007, esta matriz contribuiu para desenhar orientações estratégicas do Banco (diretrizes), mas essa era apenas a primeira etapa do processo. A segunda foi descer do nível mais geral para o mais específico, o que consistia em construir “posicionamentos estratégicos” por áreas e estabelecer “diretrizes para temas transversais e políticas de suporte”. Assim, em 2008, foram estabelecidas 12 orientações estratégicas corporativas, que compuseram o primeiro “Mapa Estratégico do BNDES 2009-2014”, organizado em quatro perspectivas: desenvolvimento sustentável e competitivo, sustentabilidade financeira, processos internos e aprendizado e competências.<sup>22</sup>

21 No processo iniciado em 2012, o horizonte estabelecido inicialmente foi 2028, porém, em virtude das Novas Contas Nacionais e de Balanço de Pagamentos, os dados foram atualizados, em 2015, e o horizonte foi ampliado para 2030 (ver BNDES 2015a).

22 O BSC toma por base quatro perguntas fundamentais: “How do customers see us? (customer perspective); What must we excel at? (internal business perspective); Can we continue to improve and create value? (innovation and learning perspective); How do we look to shareholders? (financial perspective)” (<https://hbr.org/2005/07/the-balanced-scorecard-measures-that-drive-performance>, acesso em maio de 2015). No BNDES, no que se refere à “perspectiva do cliente”, identificou-se que “o cliente” seria a sociedade brasileira, que do Banco espera a promoção do desenvolvimento sustentável – primeira dimensão do mapa corporativo do Banco. Já quanto à “perspectiva financeira” do BNDES, por se tratar de uma instituição de desenvolvimento, a lucratividade não seria um objetivo em si, embora seja fundamental manter a sustentabilidade financeira – sendo esta a segunda dimensão do mapa. Quanto à “perspectiva interna dos negócios” do BSC, esta

Iniciou-se, então um processo de “estratégia em cascata”, em que a partir do mapa corporativo do Banco, cada área deveria constituir o seu próprio mapa e “planos de ação”, definindo metas (indicadores) e iniciativas (projetos) por departamentos (menor unidade de governança). O esforço era para que não apenas houvesse um comprometimento de todos com as quatro dimensões corporativas, mas também que essas passassem a ser mensuradas e monitoradas pela Área de Planejamento e, com o passar do tempo, por todo o Banco, na medida em que foram implementadas ferramentas de gestão corporativa.

Ao longo do período que se estende entre 2009 e 2014, o processo do Planejamento Corporativo passou a focar na execução, monitoramento e aprendizado, ao mesmo tempo em que foi realizado um trabalho de promoção de “valores corporativos”. Em 2014, houve reconhecimento internacional do BNDES, tendo o Banco sido um dos vencedores da 15ª edição do prêmio *Palladium Balanced Scorecard Hall of Fame for Executing Strategy*, concedido anualmente para empresas de todo o mundo que se destaquem pela qualidade de seus modelos de gestão da estratégia baseados no Balanced Scorecard (BSC).

Em 2014 foi feita ampla revisão dos cenários Mundo Brasil, mantendo, todavia, as principais ideias presentes na formulação de 2012. Foram realizadas diversas apresentações para chefes de departamento e, na sequência, para superintendentes e diretoria.<sup>23</sup> Aquelas oportunidades e ameaças que aparecem em todos os cenários (consideradas as mais relevantes) foram consideradas no momento da revisão do mapa estratégico da instituição. Destaca-se a percepção de uma oportunidade de ampliar frentes de colaboração junto a outras instituições de governo, a fim de criar sinergias e melhor apoiar a estruturação de projetos e o desenvolvimento de instituições públicas. Esta oportunidade foi incorporada ao novo Mapa Corporativo do BNDES, como uma nova prioridade na dimensão “desenvolvimento sustentável”. As demais oportunidades e ameaças foram registradas para promover uma reflexão institucional sobre os temas e, eventualmente, para que se incorporem novas metas e objetivos para fins do Planejamento Estratégico, quando oportuno. Ao final da apresentação dos trabalhos, no Comitê de Planejamento, o presidente Luciano Coutinho

foi adaptada para foco em processos internos – terceira dimensão. Por fim, à perspectiva do aprendizado e inovação (aprendizado e competência).

23 Precederam a discussão dos “futuros” (CAMB), apresentações sobre o “passado” (história do planejamento) e sobre o “presente” (pesquisa sobre bancos de desenvolvimento internacionais).



declarou: “Os cenários valem por si mesmos” — ressaltando a importância de promover uma reflexão institucional de futuros alternativos.

Enquanto no processo iniciado em 2007 foram envolvidos 26 grupos de trabalho e 450 participantes diretos, e as 12 orientações estratégicas corporativas foram posteriormente desdobradas em “alvos prioritários”, a segunda experiência se limitou a apresentações e revisão do mapa. Os cenários CAB não foram refeitos na segunda experiência, embora esteja em curso (2015) uma iniciativa denominada “BNDES 2030”.

## 6. Conclusão

Na literatura, como mencionado no resumo, múltiplos são os objetivos dos cenários, atingidos, em maior ou menor grau, nas experiências aqui tratadas. Em relação ao objetivo de “construir futuros”, certamente os trabalhos dos anos 1980 foram mais efetivos. De acordo com Buarque (2003): “Os cenários do BNDES contribuíram para o planejamento estratégico do banco e levaram à introdução do cenário de integração competitiva nas formulações estratégicas do Brasil”. De fato, o cenário “Integração Competitiva” se tornou uma nova “visão” para o país, ainda que tenha sido utilizado numa agenda de abertura, privatização e Estado Mínimo que não era sua concepção original.

Já os cenários de 2007 e 2012 tiveram certamente menos repercussão externa e, em sua forma, refletem a maior complexidade e tamanho que o Banco assumiu após a crise financeira. Curiosamente, os processos dos anos 1980 se propunham a discutir inicialmente “não o Brasil, mas o Banco”, mas terminaram por buscar construir uma “estratégia país”. Em contraposição, os cenários dos anos 2000 foram direcionados, desde o princípio, para um processo interno que visava a construção da “missão e visão do banco”, do mapa corporativo (e sua revisão), seguido de uma “estratégia em cascata”, a fim de definir metas e indicadores corporativos e por área do Banco, numa lógica BSC. No entanto, na sua conclusão, em 2014, a mudança no mapa se deu justamente no reconhecimento da necessidade de ampliar diálogos e interação com outras instituições de governo, o que revela um desejo de resgatar uma maior capacidade de formulação estratégica do país.

Sinteticamente, pode-se dizer que as maiores características dos processos dos anos 2000 são: (i) sua continuidade no tempo (processo mais longo de

planejamento da história do Banco); (ii) o sistemático apoio da alta gestão; (iii) o esforço de, no processo, recuperar valores do BNDES e tradições, ao longo do processo de planejamento; (iv) o intenso uso de ferramentas e métricas; (v) o esforço de usar o planejamento como ferramenta de gestão, através da criação do Mapa Estratégico por áreas com indicadores e iniciativas. Uma característica que diferencia esse processo do ocorrido nos anos 1980, portanto, é a ênfase no desenho de uma estrutura de governança para a gestão do Planejamento. Passou-se a usar um sistema de monitoramento para o acompanhamento da execução da estratégia definida. Mas, se a versão dos Cenários 2030 é bem mais detalhada do que os Cenários 2022, o processo realizado em 2012 foi menos participativo do que o de 2007, limitando-se a apresentação para chefes e alta administração – o que gerou críticas internas, ainda que os cenários fossem reconhecidos pelo seu rigor e riqueza de análise.

Analisando os quatro processos de Planejamento, há visíveis elementos de continuidade: os cenários BNDES são sempre não probabilísticos, envolvem múltiplas dimensões, são descritos de forma quantitativa e qualitativa e foram usados para o início da discussão estratégica do Banco. Há também elementos de ruptura. Nos cenários dos anos 1980, usaram-se métodos “prospectivos”, apostando em um “futuro desejável”; enquanto nos anos 2000 foram construídos cenários exploratórios, não normativos. Ademais, o horizonte temporal modificou-se de três anos para quinze. Entre as duas experiências dos anos 2000, houve grande aprimoramento em termos dos modelos de consistência utilizados e uma versão bem mais detalhada dos cenários, documentada (BNDES, 2015a). Dentre os aprendizados, o maior, certamente, foi a necessidade de participação do corpo funcional desde o início do processo de planejamento, o que ocorreu mais plenamente nas duas experiências dos anos 1980, quando o Banco era bem menor, em número de funcionários e em desembolsos. Na segunda experiência dos anos 2000, a consulta a gerentes e técnicos foi realizada apenas de forma pontual, para o desenvolvimento de questões específicas, ao final do processo, em 2014.

O maior intuito deste artigo foi o de apresentar a experiência do BNDES e defender, para os agentes do Sistema Nacional de Fomento, a construção de cenários de longo prazo e o compartilhamento de visões de futuro para o país. Cabe a nós, integrantes do Sistema, exercitar nossa capacidade de “ver primeiro” os desafios e as oportunidades do desenvolvimento, ao mesmo tempo

que, como atores de governo, nos cabe auxiliar na tarefa maior de escolher (estrategicamente) e dar impulso aos projetos que permitam caminhar na direção do futuro desejado. Quanto mais compartilharmos visões, maior será a possibilidade de seguir na direção almejada: “Se todos agirmos como se algo fosse ocorrer, esse algo ocorre, como caso da profecia que se autocumpre. Isto acontece porque um bom plano é uma aposta estratégica, não uma aposta sobre o destino” (HUERTAS, 1996, p. 15).

## Bibliografia

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *A atividade de planejamento do sistema BNDES*. [Sl.]: BNDES, 1983.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Cenários para a economia brasileira*. [Sl.]: BNDES, 1984a.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Cenários para a Economia Brasileira 1984-90*. [Sl.]: BNDES, 1984b.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Cenários Brasil-Mundo 2030*. [Sl.]: BNDES, 2015a.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Custo líquido dos aportes do Tesouro no BNDES: nota técnica conjunta APE/AF*. [Sl.]: BNDES, 2015b.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Plano estratégico do Sistema BNDES: triênio 1985/87*. [Sl.]: BNDES, 1984c.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Planejamento Corporativo 2009/2014: Brasil em desenvolvimento – o futuro tem pressa*. [Sl.]: BNDES, 2008a.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Planejamento Corporativo 2009-2014*. [Sl.]: BNDES, 2008b.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Relatório Anual 2014*. Rio de Janeiro: BNDES, 2015c.

BARBOSA, N.; SOUZA, JAP: *A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda*. 2010, disponível em: <<https://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03>>.

BUARQUE, SC. *Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais*. [Sl.]: IPEA, 2003. Texto para discussão, n. 939.

CARNEIRO, D.; MODIANO, E. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, MP. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 323-346.

CASTRO, AB; SOUZA FEP. *Economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CASTRO, AC; CASTRO, LB. (Orgs.). *Do desenvolvimento renegado ao desafio sinocêntrico: reflexões de Antonio Barros de Castro sobre o Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier., 2012.

CASTRO, LB. História do planejamento do BNDES: 1983-2014 – lições e questões. *Revista do BNDES*, n. 42, p. 225-273, 2015.

CASTRO, LB; BERNARD, Y.; COLLI, J. *Dicionário internacional de economia e finanças*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998. v. 1.

GIAMBIAGI, F.; HERMANN, J.; CASTRO, LB; VILLELA, A. *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GODET, M. *Crise de laprèvision, essor de lapropective*. Paris: PUF, 1977.

\_\_\_\_\_. *Scenarios and strategic management*. London: Butterworths, 1987.

HUERTAS, F. *Entrevista com Carlos Matus: o método PEE*. São Paulo: Fundap, 1996.

KAHN, H. *Thinking about the unthinkable*. New York: Avon, 1964.

KAHN, H.; WIENER, AJ. The year 2000: a framework for speculation on the next thirty-three years. London: Collier-Macmillan Limited, 1967. Disponível em: <[http://www.hudson.org/index.cfm?fuseaction=publication\\_details&id=2214](http://www.hudson.org/index.cfm?fuseaction=publication_details&id=2214)>. Data de acesso: 30 jul. 2015.

KAHNEMAN, D.; KLEIN, G. Conditions for intuitive expertise: a failure to disagree. *American Psychologist*, v. 64, n. 6, p. 515-526, 2009.

MOURÃO, J. A integração competitiva e o planejamento estratégico. *Revista do BNDES*, v. 1, n. 2, p. 4, 1994.

RAMALHO, Y.; CAFÉ, S.; COSTA, G. Planejamento corporativo 2009-2014. In: ALÉM AC; GIAMBIAGI, F. (Orgs.). *O BNDES em um Brasil em Transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

RAMIREZ, R. *Introduction to scenarios and the 'Oxford Approach' to scenarios*. In: Oxford Scenario Program, Oxford University, abril de 2014.

RAMIREZ, R.; WILCKINSON, A. Canaries in the mind: exploring how the financial crisis impacts 21st century. *Journal of Futures Studies*, v. 14, n. 3, p. 45-60, 2010.

RAMIREZ, R. Forty years of Scenarios: retrospect and prospect. In: DOPSON, SE; EARL, M.; SNOW, P. (Eds.). *Mapping the management journal: five decades of management studies*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SELIN, C. *The purpose of scenarios & the logics of the client & user(s)*. In: Oxford Scenario Program, Oxford University, abril de 2014.

WACK, P. Scenarios: shooting the rapids. *Havard Business Review*, nov-dec, 1985b. Disponível em: <<https://hbr.org/1985/11/scenarios-shooting-the-rapids/ar/1>>.

\_\_\_\_\_. Scenarios: uncharted waters ahead. *Havard Business Review*, set-oct, 1985a. Disponível em: <<https://hbr.org/1985/09/scenarios-uncharted-waters-ahead>>.